

农业现代化视野的土地流转、规模经营与职业农民

许经勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘 要]我国农业发展到今天,如何种地,谁来种地,已经成为社会关注的热点问题。而要从根本上解决这个问题,就必须实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转,发展符合农业现代化要求的适度规模经营,与此同时,还要改善农业经营环境,建立新型职业农民制度,培育新的种地人,让农业成为体面的职业。

[关键词]三权分置;土地流转;规模经营;职业农民;现代农业

[中图分类号]F301.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2015)03-0027-04

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2015.03.007

推进农村土地经营权流转和农业规模经营,是关系我国农业农村发展的重大问题,也是现阶段深化农村改革的重要内容。在工业化、城镇化过程中,伴随着农村劳动力向外转移,他们原来经营的土地通过市场流转的方式,向种田能手或职业农民集中,进而扩大农业经营规模,采用先进技术装备,发展现代农业,是世界各国农业发展的必然趋势。目前我国农业正处在这样一个发展阶段。党的十八大和十八届三中全会因势利导地提出,要积极鼓励农户承包经营权在公开市场上流转,发展多种形式的适度规模经营,培育新型农业经营主体,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的农业经营体系。

一、实现所有权、承包权和经营权“三权分置”

坚持农村土地集体所有的前提下,实现所有权、承包权、经营权“三权分置”,是引导土地经营权有序流转,发展多种形式适度规模经营的体制条件。我国农村微观经济体制改革的第一步,是实行家庭联产承包责任制,其初衷仅仅是一场经营制度而不是产权制度的变革。然而由于经营制度和产权制度之间的内在因果联系,使得家庭联产承包责任制在实现经营制度变革的同时,必然要引发产权制度的变革,这是家庭联产承包责任制的精髓所在。但是,家庭联产承包责任制的实行并没有使农民自然而然获得所必须的所有权、处置权和分配权,也就是说,并没有构建适应社会主义市场经济发展要求、不同于传统集体所有制模式新型产权制度。市场经济的有效运行要求形成与之相适应的微观经济基础,这个微观经济基础必须有一个明晰化的产权。产

权的重要属性就是具有明显的排他性。倘若产权不明晰,市场机制就无法正常运行。

问题的关键在于如何理顺农民对土地的产权关系。传统体制下的农村土地“集体所有”这样一种产权制度,从来就没有起到保护农民权益的作用。为了解决所有者缺位的问题,应当把农村土地集体所有还原为农民共同所有,作为集体成员的每位农民都拥有受法律保护的最终土地最终归属权,每个农户对土地拥有公平的所有权、占有权和经营权。同时,农民所获得的土地承包权和经营权,不应是一种债权关系,而应当是一种物权关系。物权是指民事主体对物直接支配并排除他人干涉的权利。只有把农民对土地的产权关系物权化,才有利于保障农户土地的收益权,并有利于土地经营权和收益权的分离,为农村土地经营权流转创造切实可行的条件。2007年10月1日正式实施的《物权法》,将农村土地承包经营权的性质明确界定为物权中用益物权,使农户对农地的经营权由原来的债权转变成物权,并为土地经营权的自由流转提供法律保证。

首先,要维护好土地的集体所有权。坚持土地等基本生产资料的集体所有制,是家庭联产承包责任制具有社会主义属性的经济根源。因为家庭承包制不论有多大的生命力,都是建立在关心个人利益的基础上。这就决定了最基本的生产资料(土地)的所有权掌握在集体手里,显得特别重要,因为不如此,就不可能妥善调节个人利益和公共利益的关系,农村合作经济也就没有凝聚力。为了更好地坚持农村土地集体所有,就必须探索新的集体经营方式。传统的农村集体所有制,无论其基本

[收稿日期]2014-10-12

[作者简介]许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师、国家级突出贡献专家。

制度或者是具体制度,都不同程度存在着不适应生产力发展的情况。这突出表现在实行的是过于单一化和集中化的制度。这种过于单一化和集中化制度的主要弊端,就是无视客观存在的多层次生产力,无视不同产业、不同区域的差别性,从而不利于调动农民群众的积极性和主动性。改革开放以来,广大农民群众从实践中找到了从高度集中的传统集体经济模式中摆脱出来的新型合作经济形式。这种新型合作经济,其形式是多种多样的,既有生产过程的合作,又有流通领域的合作;既有同一产业的合作,又有不同产业的合作;既有地区性合作,又有跨地区合作;既有同一所有制合作,又有不同所有制合作;既有劳动合作,又有劳动力以外的其他生产要素合作,等等。

其次,要保障好土地承包权。1982年至1986年,为了适应农村改革形势发展的需要,中央连续5年发了5个一号文件。这5个一号文件,反映人们对家庭联产承包责任制的认识,经历了两次大的“飞跃”。第一次“飞跃”是从否定包产到户到肯定包产到户特别是认识到包干到户是社会主义生产责任制,是具有中国特色的社会主义农业合作化道路,是马克思主义合作制理论在中国实践中的新发展。第二次“飞跃”是认识到家庭联产承包责任制不仅是为了解决温饱问题而采取的权宜之计,它是适应农业生产特点和农业生产规律的要求,与生产力发展水平具有内在的本质联系,具有广泛的适应性和旺盛的生命力,不存在生产力水平提高以后就要改变的问题。也就是说,家庭联产承包责任制既适应于生产力水平较低的传统农业,也适应于生产力水平很高的现代农业。当前的主要问题是,要抓紧抓实承包地确权登记颁证工作。以前对农户承包地,主要是按照合同进行管理,客观上存在着面积不准、空间位置不明、登记簿不健全等问题,造成相当多农民心里不够踏实,担心一旦土地流转后自己的权益无法得到保障。为了妥善解决农户承包地块面积不准等问题,就必须完善承包合同,健全登记簿,颁发权属证书,强化土地承包经营权物权保护。要按照《物权法》的要求,完善承包合同、健全登记簿、颁发权属证书,确认农户承包地的占有、使用、收益等各项权利。这是稳定农村土地承包关系的重要基础,是开展土地经营权流转的重要前提,也是调处承包纠纷、开展抵押担保、落实征地补偿的重要依据。世界上一些发展中国家之所以会在大城市周围形成大片的贫民窟,就是因为农民失去了土地,只能单向流入城市,即使没有就业机会,也无法再返回农村,结果造成严重的社会问题。我国实行农村土地集体所有、家庭承包经营制度,是避免此类社会矛盾的重要保障。

再次,要放活经营权。从全国农村各地土地流转的实践经验得知,要确保农村土地流转的健康发展,就必须做好以下几方面的工作:第一,必须保持家庭联产承

包责任制的长期稳定。我们不能把土地承包经营权流转与稳定家庭承包制对立起来,动摇家庭联产承包责任制这个基础。家庭承包制的实行,意味着土地的所有权与承包权的分离,而承包权包括经营权。当土地发生流转时,土地承包权又会和经营权再次分离。因而,建立土地流转与集中制度的方向应是:明确所有权,稳定承包权,搞活经营权。正是这种“三权分置”机制的出现,为土地流转和集中打开了通道。如果土地承包关系是长期稳定的,农户就会根据自己家庭的实际情况,来决定土地的流出或流入,土地承包经营权流转市场才能发育起来。相反,如果土地承包关系不稳定,频繁调整与变动,就只能是土地的行政调整,而不可能形成土地流转市场。正因为这个缘故,《土地承包法》强调,承包期内,发包方不得调整承包地,不得收回承包地。第二,土地流转必须坚持“自愿、有偿、依法、规范”的原则。农民是土地流转的主体,土地是否流转,以哪种形式流转,应当由农户自主决定。任何组织和个人,不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转;土地流转的转包费、转让费以及租金等应全部归农户所有,任何组织和个人不得擅自截留;土地流转必须遵守国家法律、法规。不得改变土地所有权的性质,不得改变土地的农业用途,不得侵犯承包方的利益;土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转,当事人双方应当签订书面合同。采取转让方式流转的,应当经发包方同意。采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报发包方备案。第三,要建立土地承包经营权流转服务组织,完善土地承包经营权流转市场。其主要任务是:承担土地承包经营权流转、林地承包经营权流转和农村集体非农建设用地流转业务;规范土地流转行为。必须切实做好农地确权、登记、颁证工作,依法保护承包方的权益,确保土地流转规范、有序;建立健全土地流转价格形成和指导机制,为土地流转市场双方的公平交易提供科学依据;保障土地流转双方的合法权益,加强土地流转的监管力度;等等。由于土地承包经营权流转程序比较复杂,因而必须加强市场中介组织的建设,即建立土地承包经营权流转市场信息、咨询、预测、评估等中介组织,培育农村土地经纪人或经纪公司。与此同时,还要建立健全地价评估机构,构建科学的土地估价指标体系,使土地承包经营权流转有章可循,有价可依。

二、发展农业适度规模经营

在坚持土地集体所有前提下,实现所有权、承包权、经营权三权分置,形成土地经营权流转格局,培育新型农业经营主体,发展农业适度规模经营,是实现我国从传统农业向现代农业转变的必由之路。美国、加拿大等国家的农业现代化程度之所以高、国际市场竞争力之所以强,其中一个重要原因就是它们的农业是实行大规模经营。目前每个农业劳动力平均承担的耕地面积,我国

为 0.4 公顷,美国为 66.81 公顷,加拿大为 109.17 公顷。当然,土地经营规模并不是越大越好。

在农业领域,任何一种土地经营方式,客观上都存在着如何处理劳动生产率和土地产出率的关系问题。劳动生产率和土地生产率既有联系又有区别。其区别表现在,后者是着眼于增强土地生产力来提高生产效率,前者是着眼于节约劳动量来提高生产效率。而我国人均占有的耕地只相当于世界平均水平的 1/3。我们不能把劳动生产率的提高建立在土地生产率下降的基础上。这就决定了土地经营规模并不是越大越好。这就存在着如何把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度,所应当遵循的原则是:土地经营规模要与工业化城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和技术装备程度相适应,与农业经营者的经营能力相适应,与农业社会化服务水平的提高相适应。农业经营规模不是越大越好。农业经营规模是与农业生产诸要素密切联系在一起的。这些生产要素以其一定的方式和特殊功能,彼此结合,相互作用,构成了一个多层次的综合体。同样性质的生产要素,配置得是否合理,规模是否适度,管理是否得当,经济效益完全不一样。在一般情况下,生产要素的投入量越大,其产出量也越大;生产要素投入量越小,其产出量也越小。但是,生产要素投入与产出之间并不都是成正比例的关系。

邓小平在论述中国农业改革发展的“两个飞跃”时,为什么要在规模经营的前面,加上“适度”两个字?这是因为并不是在任何情况下,经营规模与经济效益之间的关系,都是成正比的关系。具体地说,在现实生活中,经营规模与经济效益的关系,存在着以下几种情况:第一种情况是经营规模效益递增,即经营规模扩大以后,经济效益增加的幅度,大于经营规模扩大的幅度。第二种情况是经营规模效益递减,即经营规模扩大以后,经济效益增加的幅度,小于经营规模扩大的幅度。第三种情况是经营规模效益不变,即经营规模扩大以后,经济效益增加的幅度和经营规模扩大的幅度相等。这种情况并不经常出现,它一般是出现在规模效益递增向规模效益递减转变的过渡性阶段。

为了形成最佳经济效益的适度规模经营,首先必须使农业的经营规模与劳动者的经营能力相适应。而劳动者的经营能力,又要受劳动者的自身素质、科学技术水平及其拥有的物质技术装备等的制约。如果农业的经营规模偏小,使劳动者的潜在经营能力无法得到充分发挥,就会人为地限制规模效益的提高。当然,如果农业经营规模偏大,超过了劳动者的经营能力,就会出现粗放经营。我国目前从总体上说,农业经营规模偏小,当前我们的主要任务,是如何因势利导地扩大农业经营规模,以提高经营规模的经济效益。但是,也要防止目前有个别地方出现的人为“垒大户”、“拔苗助长”,导致

农业经营规模超过劳动者经营能力的状况。必须强调指出,我国是世界上人均占有土地资源最少的国家之一,许多指标都显著低于世界平均水平。这就决定了发展我国农业生产的主要途径,是努力提高每一单位生产资源的利用率和生产率。

获得理想经济效益的适度规模的边界,还要受社会化分工程度的制约。倘若该地区的专业分工程度很低,无法提供规模经营所必须的产前、产中、产后服务,即使勉强扩大农业经营规模,不仅不可能提高农业经营规模的经济效益,还会导致农业经营规模经济效益的下降。因此,为了扩大农业规模经营,就必须加强社会化服务体系的建设,引导农民群众从社会化服务入手,发展和完善各种形式的专业合作。而对于原有的社区性合作经济组织来说,则应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制,恰如其分地利用统一经营的有利条件,把一家一户办不好或办不了的事情认真抓起来,切实做好各种服务工作。为了健全农业社会化服务体系,可以将农业经营主体从部分生产经营环节中解放出来,专注于发展自身的优势,为发展农业适度规模经营提供有力支撑。这就提出培育多元化社会服务组织的要求,诸如拓展农技推广、动植物防疫、农产品质量安全监管等公共服务机构的服务范围,开展政府购买农业公益性服务试点;支持经营性服务组织发展农业生产性服务,积极推广土地托管服务模式。与此同时,还应发挥农村供销社的优势和作用,稳步推进供销社综合改革试点,推进供销社与新型农业经营主体对接,鼓励基层供销社针对农业生产重要环节提升规模化服务水平。

三、建立新型职业农民制度

“谁来种地”是城镇化过程中必然面临的突出问题。据有关部门统计,2013 年全国农民工数量接近 2.7 亿人,约占农村劳动力总数的 45%,其中外出半年以上的农民工数量达到 1.7 亿人,约占农村劳动力的 1/3。农村青壮年劳动力大部分离开土地,社会上普遍担心未来“谁来种地”的问题。这就提出了如何建立新型职业农民制度的问题。当前我国农业经营规模普遍存在着经营规模太小,劳动生产率太低,对农村青壮年劳动力没有吸引力。根据第二次全国农业普查的数据,我国平均每个农业生产经营户只经营 9.1 亩耕地,每个农业从业人员只能经营 5.2 亩耕地。如果扣除物质成本后,每亩耕地的净收益按 500 元计算,一个农业从业人员一年的纯收入只有 2500 元,还不如农民工一个月的工资。当务之急必须引导土地资源流向新型农业生产经营主体,使愿意种地的种田能手能够获得更多的土地经营权,为提高农业劳动生产率提供必要的条件。与此同时,经过 30 多年来的改革与发展,我国农业发展正进入从传统农业向现代农业转型的新阶段,客观上要求必须加快转变农业发展方式,把发展的立足点转到提高农业质量和效

益上,使农业发展更多依靠科技进步、设施装备改善、劳动者素质提高的驱动,以增强农业综合生产能力、市场竞争能力和可持续发展能力。为了适应我国农业发展新阶段的要求,大力培育新型职业农民是不可缺少的重要方面。

应当清醒地认识到,在我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化这“四化”中,农业现代化是“短板”。如何促进我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,是摆在我们面前的重要任务。马克思在《资本论》中,分析在产业发展过程中农业之所以会落后于工业,其中的一个重要原因,就是农业是涉及许多学科领域的知识密集型产业。马克思说,从历史进程看,工业制造业是建立在应用物理学、数学基础上,而现代农业不仅需要物理学、数学,还涉及化学、生物学、生理学、生态学、气象学,等等。而上述学科的形成与发展,在时间系列上是有差异的。从这个意义上,马克思指出:“农民的劳动,比受分工支配的制造业工人的劳动,具有更大程度的脑力性质。”^[1]人力资本理论创始人西奥多·W·舒尔茨教授根据充分的实证分析,得出这样的结论,即农民之所以会穷,农业之所以落后,其根本原因在于农民的素质较低,受教育的机会较少。要从根本上改变这种状况,就必须重视对农民的人力资本投资。实践经验告诉我们,没有现代化的农民,就不可能有现代化农业。

长期以来,我们更多的是重视农业发展和农村建设,对农民自身发展关注不够,积累下来的问题很多。主要集中在农民科学文化素质偏低。改革开放以来,特别是近10多年来,随着农村青壮年劳动力大规模转移到城镇就业,农业劳动力素质更是明显下降。“如何种田”“谁来种田”的问题日益凸显。许多农民受文化教育程度低的限制,不会运用现代农业科学技术与装备,远远不能适应现代农业发展的要求。这个问题如果不能得到很好的解决,农业现代化就难以实现。要解决好这个问题,就必须把培养新型职业农民作为根本大事来抓,培养造就高素质农业生产经营者,确保农业发展“后继有人”。

2012年、2013年、2014年连续3年的中央一号文件,都从不同角度提出培育新型职业农民的问题。与农业转型相联系,只有当农业真正成为一种终身职业时,农民才能真正成为职业农民。要使农业真正成为一种终身职业,所必须具备的条件是:农民具有较高的技术与教育水平,农业具有较高的专业化、商品化、资本化程度,以及由此带来的较大生产经营规模和较高劳动生产率。当农业真正成为一种终身职业时,农民(职业农民)与城市居民的区别,仅仅表现在生产的产品不同,赚钱的方式不同,其他方面的差别都消失了。这时的农场已

经企业化了,即为市场而生产,以经济效益为目标。与其他产业一样,经营农业也要求获得相应的社会平均利润率,社会平均利润率规律也渗透到农业领域中。只有这样,才能把优秀的人才留在农村。

这就涉及农产品价格改革的目标问题。目前农产品价格基本上放开了,即由市场供求决定农产品价格,但是这仍然没有改变农业比较利益偏低的问题;否则,农民的工资性收入就不会超过农业经营收入,农村就不会有那么多青壮年劳动力往城镇流动。必须看到,我国农业已经进入高成本时代,客观上要求必须像人多耕地资源稀缺的日本、韩国以及我国台湾地区一样,走高投入、高成本、高补贴、高农产品价格的发展道路。只有把农产品价格和农业补贴提高到能让经营农业者得到社会平均利润,我国农业才能得到健康发展。农业是比较利益低的产业,是需要特殊补贴的产业,已实现农业现代化的国家,各种补贴占农民(农场主)收入的比重都很高,日本占1/3,美国占2/3。一个奇怪的现象发生了,过去曾经被称为“世界粮仓”的工业不发达国家,现在却从工业发达国家进口粮食,出现“粮食倒流”现象。其中的重要原因,在于工业化现代化程度高的国家,有着强大的财力、物力和技术能力武装改造农业,实现农业现代化。

为了建立新型职业农民制度,培育新的种地人,还应大力培训农村实用人才。即以提高科技素质、职业技能、经营能力为核心,大规模开展农村实用人才培养。加快培养村干部、农民专业合作社负责人、到村任职的大学生等农村发展带头人、农民植保员、防疫员、水利员、信息员等农村技能服务人才,以及种养大户、经纪人等农村生产经营型人才。大力培育新型职业农民,对未升学的农村高初中毕业生免费提供农业技能培训。新型职业农民茁壮成长之时,就是我国农业现代化到来之日。与新型职业农民相联系的,是在坚持农村基本经营制度基础上发展家庭农场。所谓家庭农场,是以家庭成员为主要劳动力,从事专业化、规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业收入为家庭收入的主要来源的新型农业经营主体。发展家庭农场,须以市场需求为导向,以经济效益为目标,创造条件让年轻人在务农过程中获得理想的收入,把他们逐步培育成为新型职业农民,让农业成为体面的职业,在发展中自动实现代际传承和新老交替。

[参 考 文 献]

[1]马克思恩格斯全集(第26卷)[M].北京:人民出版社,1973:259.

[责任编辑:付钦太]